

## АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ

**Петро Добродумов,**

*канд, істор. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін Української академії банківської справи Національного банку України, м. Суми*

*Висвітлені соціальні аспекти антикорупційної політики держави та її вплив на суспільний розвиток. Визначені соціальні чинники, які впливають на рівень корупції в Україні. Запропоновані сутнісні характеристики соціальної складової антикорупційної політики в Україні.*

*The social aspects of anticorruption state policy and its impact on social development are enlightened in the article. Public social factors having influence on corruption level in Ukraine are determined. Main characteristics of social component of anti-corruption policy in Ukraine are proposed.*

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, корупція як система, антикорупційні стандарти

Keywords: corruption, corruption policies, corruption as a system, anti-corruption standards

Актуальність проблеми, що розглядається, зумовлена тим, що корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці та конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну та правову сфери, громадську свідомість, міжнародний імідж нашої держави. Корумповані відносини все більше витісняють правові, моральні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються на норму поведінки.

Протягом майже всього часу існування незалежної Української держави ця проблема не сходить із сторінок засобів масової інформації, постійно констатується негативний факт активного розповсюдження корупції та посиленого її проникнення в усі сфери життєдіяльності держави, суспільства. За цей час здійснено безліч наукових досліджень, присвячених проблемі корупції, опубліковані десятки книжок, сотні статей. Проведено багато конференцій, семінарів, круглих столів, у процесі яких запропоновані рекомендації щодо протидії проявам корупції.

Однак, на жаль, від загального обговорення проблеми корупції з незмінною констатацією завданої нею шкоди та того, що її супроводжує, суспільство, по суті, ні на крок не просунулось на шляху реальної боротьби з її проявами. Більше того, політики, фахівці та населення одностайно зазначають, що без належної протидії корупція стрімко набирає сили та все більше перетворюється на самостійний, надзвичайно небезпечний соціальний і політичний фактор. За даними міжнародної громадської організації Transparency International, Україна у 2006 р. посіла 99-те місце за рівнем корупції в списку з 163 країн світу [1].

Можна констатувати, що проблему протидії корупції визначають три аспекти, співіснування яких є досить парадоксальним фактом: по-перше, вона є надзвичайно актуальною для соціального життя, зокрема для юридичної науки та практики; по-друге, їй надзвичайно багато уваги приділяють політики,

журналісти, науковці, інші категорії громадян; по-третє, не дослідженими належним чином залишається низка ключових для антикорупційної діяльності питань.

Звичайно, констатація цього факту не свідчить про відсутність будь-яких наукових розробок проблеми протидії корупції. Вони є, але їх рівень вже не відповідає потребам антикорупційної діяльності, яка є системою правових, адміністративних, виховних та інших заходів, що здійснюються з метою забезпечення законності.

До числа не вирішених питань, які мають важливе теоретичне та практичне значення для протидії корупції, належать дослідження змісту, напрямів, факторів ефективності та практичного втілення антикорупційної політики, що має розглядатись як самостійна функція держави.

Необхідність розроблення концепції антикорупційної політики зумовлена не лише збільшенням загрози корупції та відсутністю цілеспрямованої державної політики в цьому питанні, а й неефективністю наукового підходу до вироблення основоположних засад такої політики, визначення яких має на меті декілька цілей: показати першооснову та вихідний момент утворення корупційних відносин у сфері правового життя; визначити типове розмежування корупційної поведінки; показати нелінійність корупційних зв'язків і умов їх формування, обґрунтувати стійкий зв'язок рівня корупції з умовами та причинами її появи.

Боротьба із корупцією ведеться згідно із Національною програмою боротьби з корупцією від 10.04.1997 р., законами України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р., «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р., постановою Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25.05.1998 р., Концепцією боротьби з корупцією на 1998-2005 рр. та іншими документами, кількість яких, на відміну від кримінальних справ щодо корупції, щороку невпинно зростає. І свідченням цього є Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11.09.2006 р.

Зважаючи на складність проблеми подолання корупції в Україні як системоутворюючого фактора, що пронизує всі сфери суспільного життя, питання боротьби з нею Президент України взяв під особистий контроль. Верховна Рада України ухвалила закони «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції», «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією».

На думку В. Бутенко, серед усіх документів найвищу оцінку від міжнародних і вітчизняних експертів отримала Національна програма боротьби з корупцією, розроблена Міністерством юстиції у 1997 р. Її неофіційна назва - «Чисті руки». За станом на 01.01.1998 р. Програма мала бути виконана. Але саме на 1998 р. припадає пік публікацій про «розквіт» корупції в Україні, її наслідки, бездіяльність влади [2]. Це, у свою чергу, означає, що спільними зусиллями Кабінету Міністрів України та Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президентіві України

реалізацію Програми було провалено. Саме тому в уже згаданій Концепції подолання корупції в Україні ще раз наголошується, що створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетів держави.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства суть державного впливу на суспільні відносини полягає в підвищенні ролі антикорупційної політики, що є однією з важливих внутрішньополітичних функцій держави. Антикорупційна політика – це науково обґрунтована, послідовна та системна діяльність інститутів держави, громадянського суспільства, пов'язана з профілактикою і зменшенням негативного впливу корупції, а також з усуненням причин і умов, що сприяють її виникненню. У своїй основі антикорупційна політика – це, насамперед, правова політика у сфері боротьби із злочинами та правопорушеннями, що значною мірою орієнтована на реалізацію безпосередньо норм антикорупційного законодавства та вирішує основне завдання комплексної протидії корупції на окремих, найбільш важливих, напрямках.

Мета антикорупційної політики полягає в активній і постійній протидії корупції, в боротьбі за правову й ефективну державу, за соціально-правові інститути, які покликані служити суспільству, але сьогодні значною мірою використовуються у власних інтересах організованою злочинністю та іншими тіньовими структурами.

Антикорупційна політика повинна здійснюватися відповідно до певних принципів, серед яких слід назвати такі: науковість; оперативність; послідовність і поступовість; неприпустимість встановлення подвійних стандартів (зокрема, необґрунтованих привілеїв та імунітетів, що перешкоджають притягненню до відповідальності суб'єктів корупційних діянь); системне використання наукових, організаційних, правових та інших заходів; поєднання обмежуючих і стимулюючих юридичних засобів; тісна співпраця міжнародних організацій, інститутів держави та громадянського суспільства тощо.

У процесі розроблення і здійснення антикорупційної політики слід враховувати специфіку корупції в Україні, що має такі ознаки:

- залежність рівня та форм корупції від загального стану формування демократичних інститутів;
- несистемне, часто науково необґрунтоване реформування основних інститутів (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв'язання соціальних проблем тощо);
- набуття корупцією ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворення її на функціонально важливий спосіб їх існування;
- неефективність політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією;
- зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції та готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем, що призвело до нездатності громадян брати активну участь в антикорупційних діях;

- ураження корупцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- слабкість інститутів громадянського суспільства.

Зважаючи на викладене, стратегія антикорупційної політики повинна охоплювати державну систему заходів, спрямованих на її профілактику та подолання на різних рівнях управлінської вертикалі. За умови використання різноманітних засобів і технологій масштаби корупції можуть бути мінімізовані, з'являться певні успіхи в боротьбі з цим надзвичайно поширеним явищем. Зазначені заходи повинні бути такими, до яких не могла б пристосуватися корупція. Досягнення цієї мети вимагає модернізації структур держави, які займаються правоохоронною діяльністю, з урахуванням необхідності реалізації ними самостійної антикорупційної функції держави. Обов'язковою умовою при цьому є організаційне виокремлення органу, який координує всю антикорупційну діяльність у державі.

Зміст антикорупційної політики спрямований на досягнення такого програмного результату як руйнування первинного корупційного зв'язку, за якого система влади допускає будь-яке довільне рішення, у тому числі злочинне, що потім багаторазово повторюється й інтерпретується в усьому державному апараті. Первинним корупційним зв'язком у соціальному механізмі є поведінка державного службовця, а більш широко – публічної посадової особи.

Зруйнувати елемент корупції можна лише звернувши увагу на адміністративне поле діяльності, зруйнувавши неправову практику гарантованої експлуатації чиновника чиновником. Для цього необхідно створити систему, яка дозволяє максимально чітко та повно відобразити і втілити в практику персональну правосуб'єктність державних посадових осіб, децентралізувати й індивідуалізувати компетенцію службовців, зробивши вторинним принцип управлінського розсуду, а також закріпивши вагомі гарантії захисту та незалежності чиновника від вищестоящих інстанцій. Таким чином, важливим фактором управління є соціальна відповідальність і непохитність публічних посадових осіб до небезпечних корупційних діянь.

Коріння корупції криються в механізмі здійснення державної влади. Характерною ознакою влади є її примусовий характер, передусім існування певного механізму, який дозволяє їй законним чином застосовувати за допомогою норм права примус відносно тих, хто не бажає підпорядковуватися прийнятими правилами поведінки чи волі правлячих сил.

Процес дії державної влади на суспільні відносини безперервний і уособлюється в особливих відносинах влади, сторонами яких виступають суб'єкт державної влади та підвладні об'єкти. Сьогодні в умовах будь-якого політичного режиму суб'єктом є невелика частина суспільства – еліта. Як свідчить політичне життя, вона є учасницею корупційних відносин. Це пояснюється можливостями та суспільним становищем еліти.

В основі корупції – прагнення безпосередніх носіїв влади до володіння матеріальними благами та засобами їх досягнення, що є наслідком сформованого у них особливого соціального інтересу, який ґрунтується на інших цінностях, ніж ті, що служать суспільству орієнтиром бажаної поведінки. Породженням цього є нестримне прагнення до володіння

матеріальними благами, бажання перебувати в привілейованому соціальному становищі. Володіння владою та її використання стає для них засобом досягнення перших двох орієнтирів, а також виступає стабілізуючим фактором, який допомагає їм зберегти незмінним становище, що склалося. Цим пояснюється вражаюча живучість корупції, практична неможливість її повного викорінення.

Можна стверджувати, що корупція стає метою для олігархів, щоб отримати ті самі привілеї, а політика – засобом. Відбулася монополізація політичної арени в Україні. Олігархи займаються політикою не задля загальносуспільних благ, а для захисту від ринкової конкуренції. Це є свідченням панування в Україні менталітету пошуку індивідуальних шляхів подолання проблем, так і того, що злиття з владою, або можливість формувати рішення на свою користь, є швидким засобом збагачення. Ми погоджуємося з Ю. Мірошником, який зазначає, що тотальна корупція згубно позначається на економічному розвитку країни. Перш за все це пов'язано з тим, що для ведення свого бізнесу необхідні певні орієнтири. У цивілізованих країнах одним із таких орієнтирів є законодавство. У вітчизняному суспільстві реалізація законодавства відбувається досить умовно. Якщо хтось бажає, щоб до нього застосували (або не застосували) закон – потрібно платити. Правила економічної гри втрачають сенс. Починається гра без правил, настає хаос [3]. Не випадково у Концепції подолання корупції в Україні наголошується на необхідності внесення змін до законодавчих актів, що регулюють ведення господарської діяльності, з метою обмеження сфери застосування дозвільних процедур або забезпечення спрощення та прозорості таких процедур, зокрема принципу «позитивного адміністративного мовчання» (якщо в установлений строк державний орган не надає відповідь, питання, порушене у відповідному запиті чи клопотанні, вважається вирішеним).

Подальшого вдосконалення потребує законодавство щодо відповідальності за корупційні правопорушення та діяльності правоохоронних органів у цій сфері. Одним із найважливіших напрямів такого вдосконалення є врахування міжнародних стандартів у сфері відповідальності за корупційні діяння й інші пов'язані з корупцією правопорушення, зокрема в частині визначення поняття корупції, чіткого розмежування кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності за корупційні правопорушення, розширення кола суб'єктів корупції, запровадження відповідальності юридичних осіб. І це не випадково, оскільки право може створювати сприятливі чи несприятливі умови (клімат) для корупції.

Можна виокремити три основних чинники, що забезпечують сприятливий юридичний клімат для корупції:

- загальні властивості права;
- наявність прогалин у праві;
- зміст норм окремих галузей права. Якщо порівняти право України з антикорупційними стандартами, розробленими міжнародними організаціями,

то можна дійти висновку, що юридичний клімат України за всіма трьома параметрами можна віднести до сприятливого для корупції.

Однією з важливих ознак права, що забезпечує сприятливий для корупції юридичний клімат в країні, є надання публічним службовцям свободи діяти на власний розсуд. Така свобода може прямо закріплюватись у нормах позитивного права або впливати з нечітких, суперечливих, некодифікованих норм права. Ускладнює громадянам користування законодавством і розширює повноваження посадових осіб широке використання в ньому статей з посиляльним і бланкетним способом викладення норм права. Альтернативні та відносно визначені санкції в адміністративному праві дають простір для свавілля посадових осіб.

Корупції можуть сприяти широкі дискретні повноваження публічних службовців під час здійснення дозвільної діяльності (ліцензування, виділення квот, надання кредитів, податкових пільг, розподіл державних замовлень). Широкі можливості для корупції пов'язані з тим, що посадові особи можуть діяти на власний розсуд при застосуванні чи незастосуванні санкцій до порушників (неімперативна відповідальність). Це породило в Україні практику вибіркового притягнення до юридичної відповідальності. Так, за даними статистики, протягом останніх трьох років правоохоронними органами щороку реєструється близько 3 тис. фактів хабарництва. Разом із тим у 2005 р. за хабарництво притягнуто до відповідальності лише 398 осіб.

Важливе значення має зарегульованість поведінки громадян. Ліберальна концепція виходить з того, що саме розширення повноважень державного апарату неминуче призводить до зростання корупції. Пред'явлення високих вимог до суб'єктів права змушує їх шукати шляхи обходу правових перешкод, зокрема, за допомогою підкупу публічних службовців. А це, у свою чергу, призводить до зростання потенціалу ринку корупційних послуг.

Однією із складових юридичного корупційного клімату є зміст норм окремих галузей права. Сприятливий для корупції зміст норм права виявляється шляхом порівняння положень конкретної галузі права певної держави із світовими антикорупційними стандартами, що діють у цій галузі права.

ООН визначила три основних принципи, що мають бути реалізовані законодавством будь-якої країни у боротьбі з корупцією [4]:

- забезпечення прозорості діяльності публічних органів влади;
- забезпечення їх підзвітності суспільству;
- закріплення панування права.

Зокрема, конституційне право може створювати сприятливий корупційний юридичний клімат у країні, якщо не забезпечує реалізації цих принципів. Це, у свою чергу, відбувається, коли не діє принцип поділу влади, відсутній парламентський контроль за роботою виконавчих органів влади, верховенство права підміняється домінуванням підзаконних актів. Формуванню корупційних зв'язків може сприяти виборче законодавство, яке не створює достатніх перешкод для підкупу кандидатів на виборні посади. Саме тому необхідним є проведення експертизи виборчого законодавства щодо зменшення впливу корупціогенних чинників і розроблення проектів відповідних законів; забезпечення суворого дотримання вимоги щодо неприпустимості внесення змін до виборчого законодавства за певний проміжок часу до початку виборчого процесу.

Що стосується корупціогенного потенціалу Конституції України, то заслуговує на увагу слабкість українського парламенту, його контрольних органів. Парламент не може (чи не бажає?) провести повномасштабне розслідування фактів корупції у вищих ешелонах влади чи халатного ставлення вищих посадових осіб до корупції у підпорядкованих їм органах. Навіть у випадках, коли парламентські комісії мають незаперечні факти про корупцію конкретних посадових осіб, вони не можуть вплинути на президентські структури, органи виконавчої влади, прокуратуру, від яких залежить притягнення винних до відповідальності. Рахункова палата України констатує факти порушення фінансової дисципліни, але не може вжити жодних заходів до порушників. Аналіз публікацій у засобах масової інформації та реальна практика свідчать, що в Україні з боку вищого керівництва держави відсутня політична воля до боротьби з корупцією. А це, у свою чергу, є наслідком відсутності в опозиційних сил реальних можливостей конструктивно впливати на правлячі групи. Саме тому на перше місце в антикорупційній політиці слід поставити політичну волю керівництва країни та регіонів України у боротьбі з корупцією. Така глибоко осмислена та зумовлена внутрішніми потребами суспільства воля повинна «проникнути» в право, завдяки чому воля політична стає правовою антикорупційною політикою держави. У цьому випадку політика виходить на принципово інший рівень свого формування та функціонування, стає конструктивною, науково обґрунтованою.

#### Висновки

В основі справжньої боротьби з корупцією повинно лежати зміцнення держави, підвищення ролі її антикорупційної функції. При цьому антикорупційною функцією є комплексна діяльність, спрямована на ліквідацію причин та умов патогенності корупції, яка у найбільш загальному вигляді полягає в нормалізації роботи державного апарату, побудованого за максимально зручною та корисною для всіх членів суспільства технологією. У вузькому розумінні антикорупційна функція - це безпосереднє витіснення з життя суспільства явища корупції на всіх рівнях за допомогою специфічних заходів. Ідеться про радикальні зміни у сфері політики, передусім у сфері відносин між бізнесом і державою. На нашу думку, слід чітко визначити міру відокремлення держави від бізнесу та забезпечити більшу прозорість в економічній і правовій сферах. В іншому випадку виникає парадоксальна ситуація, коли суспільні відносини, що охороняються законом, стають об'єктом злочинної діяльності з боку самої держави в особі її чиновників. Ми вважаємо, що політична воля до боротьби з корупцією повинна бути чітко та принципово виражена в антикорупційній політиці держави.

#### Література

1. [http://www.rynok.biz/ukr/tables/news\\_tables/](http://www.rynok.biz/ukr/tables/news_tables/)
2. Бутенко В. Природа і причини корупції в Україні // <http://www.ji-magazine.lviv.ua/ji-junior/№32-1/butenko.htm/>
3. Мірошник Ю. П. Боротьба з корупцією в органах державної влади й управління // [http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/14text/g14\\_12.htm/](http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/14text/g14_12.htm/)
4. [Www.unicri.it/Projects%20corruption.htm/](http://Www.unicri.it/Projects%20corruption.htm/)

